

Resumen

1. Gobernanza democrática: el nuevo modo de gobernar la compleja sociedad red

- 1.1. Características de la gobernanza democrática
- 1.2. Gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno: tres conceptos distintos
- 1.3. Emergencia de la gobernanza democrática

2. La seguridad ciudadana exige gobernanza democrática

- 2.1. Dos conceptos de seguridad ciudadana: amplio y estricto
- 2.2. Dimensiones de la política de seguridad ciudadana
- 2.3. Ámbitos y finalidades de la política para una seguridad democrática e inclusiva

3. La seguridad democrática e inclusiva requiere gobernanza

- 3.1. Transversalidad o integralidad de las políticas de la ciudad
- 3.2. Capacidad de organización y acción de la ciudad para conseguir una mayor seguridad democrática e inclusiva
- 3.3. La gobernanza democrática se asienta en un conjunto de técnicas e instrumentos

4. Referencias bibliográficas

LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA DE LA SEGURIDAD EN LAS CIUDADES

Resumen

La tesis del artículo es que la cuestión de la seguridad ciudadana, debido a su complejidad, para ser abordada con eficacia requiere la superación de modos tradicionales de gobernar y la adopción de la gobernanza democrática. En el artículo se describe el nuevo modo emergente de gobernar y se muestra su adecuación para responder a los retos de las ciudades contemporáneas. En segundo lugar, se destacan sintéticamente las dimensiones del concepto de seguridad ciudadana y se identifican las distintas finalidades de una política de seguridad democrática e inclusiva.

Finalmente, se describe sucintamente el modo de abordar, desde un enfoque de gobernanza democrática, la seguridad ciudadana y se enuncian sus principales instrumentos y técnicas de gestión.

1. Gobernanza democrática: el nuevo modo de gobernar la compleja sociedad red

1.1. Características de la gobernanza democrática

La gobernanza democrática es un nuevo modo de gobernar las sociedades contemporáneas, y en particular las ciudades y áreas metropolitanas, que se caracteriza por la gestión de las interdependencias entre todos los actores implicados en el abordaje de un reto o desafío urbano y en la búsqueda de la mayor colaboración y responsabilidad ciudadana en su tratamiento.

La gobernanza democrática se distingue de la simple gestión corporativa entre el gobierno y los grandes actores para el desarrollo o la gestión de proyectos concretos de infraestructuras, equipamientos y servicios. La gobernanza parte de la consideración de que la ciudad es una construcción colectiva. La ciudad es el conjunto de relaciones e interacciones entre los distintos sectores de la ciudadanía. En función de cada cuestión o reto,

los actores y sectores de la ciudadanía que se deben considerar serán diferentes y su nivel de influencia en el asunto, lógicamente, será asimétrico.

El desarrollo de una ciudad depende de la capacidad de organización y acción del conjunto de la misma; es decir, de la capacidad de colaborar en función de objetivos compartidos. La gobernanza democrática tiene como finalidad fortalecer esta capacidad de organización y respuesta compartida de la ciudad para la realización de objetivos basados en el desarrollo humano. La definición de gobernanza que da el movimiento intercontinental de ciudades y regiones para la promoción de la gobernanza democrática territorial, AERYC (América, Europa de Ciudades y Regiones), es la siguiente:

“Nuevo arte de gobernar los territorios (el modo de gobernar propio del gobierno relacional), cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de la sociedad, su medio es la gestión relacional o de redes, y su finalidad es el desarrollo humano”¹.

Es decir, un modo de gobernar que implica la conducción del desarrollo económico y tecnológico en función de los valores de equidad social, cohesión territorial, sostenibilidad, ética y ampliación y profundización de la democracia y la participación política.

La gobernanza democrática, de manera consecuente con la definición señalada, se caracteriza por:

– *Involucración de la ciudadanía para afrontar los retos sociales.* Una buena gobernanza necesita una ciudadanía activa y comprometida con la cosa pública; es decir, la de todos. Por ello se precisa disponer de canales de participación y de responsabilidad para todos los ciudadanos porque la ciudad es una construcción colectiva, y por ello su resultado depende de las acciones e interacciones entre todos sus habitantes. La participación ciudadana es entendida como cooperación de la ciudadanía en la superación de los retos que una sociedad tiene planteados, y ello tiene dos implicacio-

¹ Véase www.aeryc.org

nes de gran importancia: genera una mayor fuerza de transformación social e influye en la cualificación de la calidad de representación política de quienes son capaces de generar espacios de encuentro, de deliberación y colaboración ciudadana.

- *Fortalecimiento de los valores cívicos y públicos.* El progreso y la capacidad de innovación de una ciudad depende de la densidad y diversidad de las interacciones entre toda la población. Los valores de respeto, convivencia, confianza, solidaridad y colaboración son esenciales para construir la ciudad de todos. Gobernanza democrática es una opción por los valores cívicos y democráticos.
- *Revaloración de la política democrática y del papel del gobierno representativo.* La gobernanza representa un cambio en el papel del gobierno con relación a la sociedad. El gobierno no aparece simplemente como el proveedor de recursos o de servicios, sino fundamentalmente como representante de la ciudad, de sus necesidades y retos. El gobierno no sólo dispone de competencias, sino también de incumbencias. Le incumbe todo lo que preocupa a la ciudadanía y por ello asume un papel vertebrador en la capacidad de organización y acción de la ciudad y en las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. Por tanto, en gobernanza democrática, el papel del gobierno en tanto que representante de la ciudadanía adquiere un mayor protagonismo que en etapas de gobierno anteriores.
- *Construcción compartida y fortalecimiento del interés general.* En gobernanza, el interés general no se atribuye a un grupo de funcionarios o a la clase política. El interés general es una construcción colectiva que debe ser liderada por los políticos elegidos como representantes de la ciudadanía, a partir de las necesidades y los intereses legítimos de todos los sectores ciudadanos. Gobernanza democrática significa una acción de gobierno específica para que todas las necesidades y los retos de los ciudadanos estén presentes tanto en la deliberación como en el despliegue de las políticas, y muy en especial los que afectan a los sectores más vulnerables.
- *La transparencia y la rendición de cuentas* son otras condiciones esenciales de gobernanza democrática. Sin ellas, el gobierno de la ciudad difícilmente podrá articular a los distintos actores en una acción común con el soporte y la implicación de la ciudadanía.

La gobernanza democrática corresponde a un modo de ejercer el gobierno en el que lo más importante no es sólo gestionar eficientemente unos fondos públicos para producir servicios o equipamientos destinados al uso o consumo social, sino articular estos fondos mediante acuerdos y compromisos de acción entre los actores implicados, que se inscriban en una estrategia o programas compartidos elaborados a partir de la identi-

ficación de los retos y las necesidades de los distintos sectores ciudadanos implicados.

1.2. Gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno: tres conceptos distintos

La *gobernanza*² se utiliza a menudo de manera poco precisa como sinónimo ya sea de gobernabilidad o de buen gobierno. Gobernanza, como se ha señalado, es un nuevo modo o arte de gobernar que tiene su principal instrumento de gobierno en la gestión de las interdependencias entre los actores y en la involucración de la ciudadanía. Es, por tanto, un término no calificativo en el sentido de que se refiere a un modo de gobernación o, lo que es lo mismo, un modo de ejercer la acción de gobierno.

Buen gobierno sí califica la acción de un gobierno, pero este gobierno que gobierna bien puede actuar con el modo de gobernación u otro; es decir, puede gobernar bien a través del modo gerencial o hacerlo a través de la gobernanza.

Si este modo de gobernar es la gobernanza, podríamos calificar su acción de “buena gobernanza”, como también de “mala gobernanza” si utiliza mal este modo de gobernar o su resultado no es la gobernabilidad.

Por *gobernabilidad* se entiende, en sentido restringido, la aceptación y el cumplimiento de las normativas, los procesos institucionales y de resolución de conflictos, así como de políticas del sector público por parte de la sociedad civil y en especial de sus principales actores. Ingovernabilidad es, por el contrario, desobediencia civil generalizada, incapacidad de los mecanismos institucionales para resolver los conflictos sociales, no aceptación por parte de importantes sectores de la sociedad de las reglas del juego institucionales.

La gobernabilidad es un atributo o clasificación de una situación social y, en todo caso, puede ser un resultado de la acción de gobierno, de un buen gobierno, de una buena gobernanza, o de otro modo de gobernar bien ejercido en una situación dada. Pero es importante no confundir un atributo o un resultado con el modo objetivo de gobernar.

En algunas ocasiones también ha sido equiparado, con una concepción anterior, al término político inglés *governance*, que se refería al impacto en el desarrollo de una sociedad o territorio de la gestión de las políticas y los recursos del sector público.

Así, por ejemplo, la comunidad autónoma de Cantabria tiene un buen sistema de indicadores para medir el impacto de la acción del gobierno en su comunidad, que denomina indicadores de gobernanza.

² *Gobernanza* es un término que el diccionario de la Real Academia Española ha recogido a partir del año 2001 con una definición muy genérica pero de base correcta. Define gobernanza como “arte o manera de gobernar que se propone

como objetivo el logro del desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre estado, sociedad civil y el mercado de la economía”.

1.3. Emergencia de la gobernanza democrática

La gobernanza democrática es un modo de gobernar innovador que emerge, al ser adoptado de manera general o sectorialmente, a través de una política concreta, cada vez por más gobiernos locales y regionales, pero aún no constituye el modo de gobernar habitual o “normal”. Éste aún es el denominado gerencialismo de lo público, que consiste en la producción de servicios mediante la imitación de los valores y las técnicas de gestión de la empresa mercantil. La gobernanza democrática ha venido para quedarse, porque los anteriores modos de gobernar –burocrático y gerencialista– han quedado obsoletos ante las transformaciones sociales que exigen el despliegue de la gobernanza, como son:

- *La creciente complejidad social de la población y de sus necesidades*, debido a su mayor diversidad generacional, a las distintas procedencias geográficas y culturales, a la eclosión de diferentes estructuras de las familias y de los hogares, a la presencia de itinerarios de socialización muy variados, a la importante presencia de procesos de segmentación social y territorial y al desarrollo de procesos de individualización social.
- *La creciente vulnerabilidad o riesgo social*, es decir, la mayor probabilidad de desvinculación, ruptura o bloqueo de participar, en los niveles que se consideran socialmente adecuados, en uno o más de los ámbitos sociales establecidos como básicos: laboral, renta, salud, educación, vivienda y vínculos familiares y sociales.
- *La desigualdad social adquiere una forma poliédrica*. A la desigualdad tradicional, medida en términos de renta y acceso a servicios, se le suman nuevas formas de desigualdad social, como el acceso al capital educativo y cultural y a los vínculos sociales generadores de capital social.
- *La mayor distribución de los conocimientos y formación de la ciudadanía*. La sociedad de la información y el conocimiento significa, entre otras cosas, que la población adquiere más conocimientos, formación y saber hacer en el desarrollo de políticas; por tanto el conocimiento de lo público ya no es exclusivo de la administración y se distribuye cada vez más en un amplio tejido social.
- *El estancamiento del gasto público frente al incremento de las necesidades sociales* y su complejidad. Al representar el gasto público el 50% o más del PIB, éste no puede aumentar significativamente ante las nuevas necesidades sociales.

Todo ello nos lleva a la conclusión de que las formas tradicionales de gobernar han caducado debido a que:

- No es posible responder sólo con recursos públicos a los nuevos retos sociales, es necesario implicar a todos los actores y responsabilizar a la ciudadanía de sus propios retos, así como articular los recursos públicos, privados y la iniciativa social en redes.
- La distribución de los conocimientos y de la legitimidad social hacen inviable un modo jerárquico de arriba-abajo de ejercer la autoridad o de definir el interés general.
- El ciudadano no puede ser considerado simplemente como pasivo; es decir, como cliente o usuario.

Es preciso el ejercicio de la gobernanza democrática como modo de gestionar la complejidad desde la gestión eficiente de las interdependencias e interacciones sociales, y que las personas elegidas, los políticos, ejerzan a fondo su papel de representantes democráticos para construir el interés general a partir de los intereses legítimos de todos los actores y sectores en presencia, y articular estrategias, programas y proyectos a través de compartir conocimientos y desafíos, pero también recursos y compromisos de acción.

2. La seguridad ciudadana exige gobernanza democrática

La complejidad de factores que influyen en la seguridad ciudadana en una ciudad o metrópoli, comporta que la intervención requiera, por una parte, una actuación transversal, en el sentido de que concurren diferentes políticas: educativa, sanitaria, urbanística, de bienestar social, y por otra la articulación de actores públicos y privados a diferentes niveles territoriales. Es decir, una política efectiva de seguridad ciudadana democrática requiere gobernanza democrática.

2.1. Dos conceptos de seguridad ciudadana: amplio y estricto

Para entender la complejidad de la seguridad ciudadana debemos empezar clarificando conceptualmente que existen dos visiones de la seguridad ciudadana que se influyen reciprocamente:

- *Seguridad ciudadana en sentido amplio* se refiere a una política multidimensional para reducir las situaciones de riesgo (U. Beck, 2008) y vulnerabilidad social, o sea, como decíamos anteriormente, está dirigida a reducir las posibilidades de que un individuo o grupo quede desvinculado o se encuentren bloqueadas sus posibilidades de participación en un ámbito social en el que considere adecuado intervenir. Nuestras sociedades han sido caracterizadas como sociedades del riesgo y la vulnerabilidad por sus intensos procesos de cambio, que además se producen a escala global, con más imprevisibilidad y, por tanto, con menor capacidad de anticipación o previsión.
- *La (in)seguridad ciudadana en sentido estricto*, en la que identificamos dos dimensiones: una que denominaremos objetiva y otra llamada subjetiva (J. Curbet, 2010). Por dimensión objetiva entendemos la probabilidad estadística de que una persona sea víctima de cualquier tipo de delito, en especial de agresión hacia su persona o familiares o hacia sus bienes. Dimensión subjetiva es el temor a ser víctima de la delincuencia. Es decir, un asunto es la situación objetiva en la que viven los ciudadanos y otro es cómo parte de la ciudadanía percibe o representa dicha situación.

Ambas dimensiones no siempre coinciden. Es muy habitual que se produzcan situaciones de incremento de

inseguridad subjetiva mientras que se mantiene estable la situación objetiva, como consecuencia del tratamiento de alguna noticia por los medios de comunicación o por la implantación de políticas urbanas basadas en la generación de miedo. Por otra parte, el incremento de la inseguridad subjetiva produce, a su vez, inseguridad objetiva, pues la sensación de inseguridad se asocia generalmente a actitudes sociales estigmatizadoras hacia grupos de personas o barrios, a los que se atribuye el papel de chivos expiatorios y son objeto de segregación social. Esta segregación quiebra sus oportunidades sociales y favorece el uso de medios no legales para garantizar su existencia.

Por otra parte, la seguridad ciudadana en sentido amplio influye en la inseguridad ciudadana en las dos dimensiones, objetiva y subjetiva, de la seguridad en sentido restringido. En efecto, la situación de riesgo o vulnerabilidad social generalizada origina siempre en nuestras sociedades unos niveles elevados de miedo generalizado o miedo líquido (Z. Bauman, 2007). Esta inseguridad se agrava en situaciones de crisis económica y social, por el incremento de probabilidades de desvinculación o marginación, y se genera un mayor temor que, de no ser canalizado adecuadamente –generalmente no lo es–, se transforma fácilmente en inseguridad social, búsqueda de chivos expiatorios, exclusión social y deterioro de los valores democráticos.

La política destinada a fortalecer la seguridad ciudadana en sentido amplio tiene un gran denominador común con la política para hacer unas ciudades socialmente más inclusivas. La que requiere mayor especificidad es la política de seguridad en sentido estricto, y muy especialmente una política de seguridad cuya finalidad sea el fortalecimiento de los valores cívicos y democráticos de la ciudadanía.

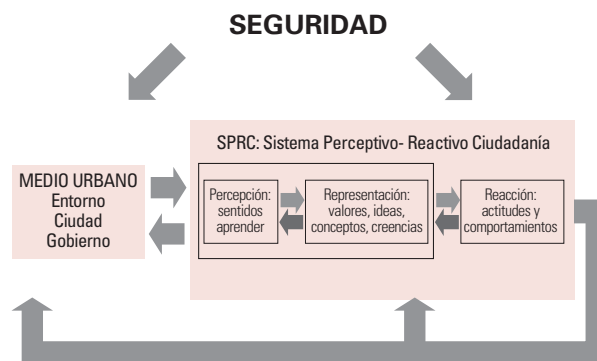
2.2. Dimensiones de la política de seguridad ciudadana

Las políticas de seguridad ciudadana, y más concretamente de prevención social, tienen dos grandes dimensiones fundamentales de una misma política:

1. Las dirigidas al medio urbano, es decir, a modificar las condiciones físicas y sociales que influyen en las agresiones entre las personas y a sus bienes públicos y privados.
2. Las orientadas al sistema de percepción-reacción de la ciudadanía (SPRC) para reducir las reacciones sociales estigmatizadoras y fortalecer las relaciones de convivencia y solidaridad.

Para mostrar la gran variedad de componentes de un modo inteligible y sintético hemos ideado el siguiente esquema interpretativo:

FIGURA 1 Componentes de la prevención social



Fuente: Pascual, J.M., y Pascual, J. (2010).

El que una política de seguridad ciudadana dependa más de una dimensión que de otra estará en función tanto de la configuración social y cultural de la ciudad en concreto como de la ideología del gobierno y la relación que tenga con la ciudadanía.

El tipo de relación entre el gobierno y la ciudadanía es muy importante para la configuración de la seguridad urbana. Una relación en la que la ciudadanía aparezca como un ente pasivo; es decir, como simple usuario o cliente de los servicios públicos, entre ellos los servicios de protección, en caso de percibir un incremento de la inseguridad exigirá actuación policial y medidas de control para la supuesta población infractora.

En otras palabras, una población pasiva reclama en buena medida seguridad represiva o de exclusión social. El sentido inverso también es cierto: los gobiernos autoritarios y represivos favorecen la pasividad ciudadana para obtener el control autoritario del espacio público, puesto que, como señala J. Borja (Borja, 2003), los miedos demasiado explícitos o las demandas de orden muy urgentes hacen desaparecer las libertades.

Por el contrario, una ciudadanía activa y comprometida cívicamente se siente responsable e importante en el modo de hacer ciudad y, por tanto, demandará una política comunitaria y multidimensional de la seguridad basada en la protección de un espacio público para que sea no sólo un espacio de encuentro y convivencia, sino también de promoción social de los infractores y de prevención para lograr canalizar positivamente la conflictividad social explícita y latente que está en el origen de las situaciones de violencia.

Una ciudadanía socialmente activa reclama una seguridad democrática, una seguridad construida de manera compartida entre los distintos actores y sectores de la ciudadanía (J. Prats, 2010)³, e inclusiva; es decir, que su acción revierta en los procesos de mejora de la inclusión social.

3 Joan Prats i Catalá señaló en un excelente trabajo (*Liberalismo y democracia*) que los demócratas históricamente no sólo han defendido el estado de derecho y la protección de la libertad individual, sino que desde Aristóteles han concebido

do la democracia como la construcción compartida de la res publica; es decir, la ciudad como obra de todas las personas que habitan en ella.

2.3. Ámbitos y finalidades de la política para una seguridad democrática e inclusiva⁴

La política de seguridad democrática y socialmente inclusiva se centrará en cinco grandes ámbitos. El primero hace referencia a la seguridad en su sentido más amplio y los restantes a la seguridad en su sentido reducido y de prevención⁵ para una seguridad inclusiva:

Ámbito 1. Estructural o general. Es un ámbito que debe servir de marco estratégico y referencial para todas las políticas urbanas, y en especial para la seguridad. Constituye los criterios de actuación que deben hacer suyas las políticas para generar nuevas oportunidades para todas las personas y reducir la vulnerabilidad social, así como una mejor integración de los espacios y la gente. Contiene las medidas de accesibilidad, nuevas centralidades en los barrios periféricos, espacios públicos para el encuentro y la convivencia, el desarrollo de nuevas actividades productivas y de ocupación, dotaciones de equipamientos sociales, culturales y educativos, etc. Es decir, medidas destinadas a:

- Construir un entorno urbano de calidad para todas las personas.
- Generar nuevas oportunidades con criterios de actuación positiva para las personas y los barrios más desfavorecidos.
- Fortalecer una cultura de convivencia y confianza entre la ciudadanía.
- Socializar las políticas preventivas en el ámbito metropolitano y regional.

El ámbito general o estructural, dirigido a fortalecer la seguridad en el sentido amplio, es esencial para que los programas o medidas relacionados con la seguridad en sentido estricto tengan probabilidad de éxito. Si la ciudad avanza hacia un modelo de segregación de espacios y vecinos, las inversiones sociales y en protección sólo servirán para justificar una urbanización insostenible en lo social y lo medioambiental. La opción por un modelo de ciudad integradora y sostenible es esencial para el desarrollo de una seguridad ciudadana inclusiva.

Ámbito 2. De acción inclusiva. Son los programas que contienen medidas dirigidas especialmente a personas en situaciones de gran vulnerabilidad social, o que se encuentran en estado de desvinculación social o marginalidad. En general, se trata de medidas específicas de los servicios sociales, de educación, sanidad, deportes y cultura que constituyen una importante prevención desde el punto de vista de la seguridad ciudadana.

Ámbito 3. De reducción de la reacción social. Son programas cuya finalidad es reducir el rechazo social hacia las personas infractoras, y muy especialmente evitar

que el rechazo al infractor se extienda a colectivos de personas y a barrios, y se generalicen estigmas sociales y territoriales que canalizan la conflictividad social hacia la segregación mutua y la violencia. Son políticas centradas en valores, en la comunicación social y en la canalización positiva y de refuerzo relacional de los conflictos.

Ámbito 4. De activación de la ciudadanía y compromiso cívico. Son programas dirigidos a responsabilizar y comprometer cívicamente a la ciudadanía en hacer ciudad, en la lucha por la prevención de la violencia y frente a la vulnerabilidad y desvinculación social. Están muy relacionados con el ámbito 3 y se refieren a los programas de acción comunitaria, al fomento y organización del voluntariado social, a los programas de responsabilidad y compromiso cívico activo de la ciudadanía en relación con el prójimo y con su ciudad y barrio. Es importante en especial la introducción de valores y la transmisión de conocimientos en todos los proyectos y acciones que el gobierno local realice en materia de seguridad y cohesión social y territorial.

Ámbito 5. De disuasión. Se trata de dificultar la comisión de delitos. Este ámbito incorpora medidas de iluminación y vigilancia de espacios públicos, diseño urbano, dispositivos y despliegue policial, policías de barrio, etc. Estas medidas de protección y vigilancia policial tienen una orientación muy distinta en la política de seguridad democrática e inclusiva. No se trata de controlar policialmente el espacio urbano ni de segregar los espacios públicos, sino de garantizar su uso más extenso e intenso por parte de toda la población. Esto significa que no exista una apropiación privada del espacio ni por parte de los grupos violentos, ni de los que aíslan y privatizan la ciudad con sus urbanizaciones cerradas. Se trata de dar seguridad para garantizar la apropiación de la ciudad por todas las personas que viven o trabajan en ella.

3. La seguridad democrática e inclusiva requiere gobernanza

Abordar la complejidad de la seguridad democrática e inclusiva requiere un enfoque de gobierno basado en la gobernanza democrática, y muy en especial mediante la articulación integral de las diferentes políticas públicas y proyectos, la articulación de la cooperación pública y privada y el fortalecimiento del compromiso cívico y activo de la ciudadanía. Es decir, transversalidad o integralidad de las políticas y mejora de la capacidad de organización y acción de la ciudad.

3.1. Transversalidad o integralidad de las políticas de la ciudad

Dar respuesta a la complejidad de las necesidades contemporáneas, y en especial a la seguridad ciudadana,

4 Este capítulo se basa en el trabajo realizado conjuntamente en 2005 por J.M. LAHOSA y quien suscribe: *Ciutat i prevenció: elements per a la seva quantificació*, para la Dirección de Servicios de Prevención del Ayuntamiento de Barcelona.

5 Se entiende por prevención para una seguridad inclusiva: "Las actuaciones de anticipación (medidas y acciones no penales) que pretenden, de forma especí-

fica, reducir o canalizar positivamente la conflictividad social (explícita o latente) que está en el origen de las agresiones entre las personas y sus bienes públicos y privados, y que genera inseguridad ciudadana y reacción social segregadora" (J.M. LAHOSA y J.M. PASCUAL Esteve para el Fórum Español para la Prevención y la Seguridad Urbana. 2008).

significa, como hemos señalado, una clara opción metodológica por la integralidad de las actuaciones, conscientes de que la respuesta a los retos sobre seguridad requieren cada vez más unas acciones concertadas multinivel (entre los diferentes niveles de la administración pública), horizontales (entre la administración pública y las iniciativas sociales y empresariales), transversales o integrales (que abarquen diferentes dimensiones de las políticas territoriales: sanidad, servicios sociales, empleo, de policía, etc.).

Para avanzar en la metodología de la integralidad es necesario considerar dos dimensiones de los objetivos de cualquier política pública. Los objetivos ligados al despliegue de los servicios y las prestaciones públicas, como las plazas residenciales, las ayudas a domicilio, el número de escuelas u hospitales existentes, el número de guardias urbanos y servicios policiales, etc., y la población atendida por estos servicios o prestaciones. Estos son los objetivos relacionados con el desarrollo de distintos sistemas de servicios: los servicios sociales, la policía local, la sanidad, la enseñanza y la vivienda, entre otros, que se miden fundamentalmente por indicadores de cobertura (porcentaje de plazas por población, de población escolarizada, de población atendida en ayuda a domicilio, etc.). Pero hay otra dimensión mucho más importante, que son los objetivos que denominaremos de impacto en las capacidades de la ciudadanía para el desarrollo o potencial humano. Es decir, los objetivos que buscan la mejora de los niveles de seguridad, salud, inclusión social, educación, y que se miden por indicadores denominados de resultado (esperanza de vida, población con éxito o fracaso escolar, porcentaje de población pobre sobre el total de la población, índice de victimización, etc.).

Es evidente que los sistemas de prestaciones y servicios (protección, sanidad, servicios sociales, enseñanza, deporte, etc.) sirven para alcanzar objetivos de impacto en el desarrollo humano. Cada sistema de servicios incide mayoritariamente en uno o dos objetivos de impacto en el desarrollo de las capacidades humanas, pero no es el único que actúa en el objetivo, influyen otros muchos, como hemos visto en el caso de la seguridad inclusiva.

Existe un malentendido muy frecuente en las políticas públicas en general, y es considerar los objetivos de impacto en las capacidades de desarrollo humano de la ciudadanía relacionados con un sistema de prestaciones concretas. Así, la educación es el objetivo propio y prácticamente exclusivo del sistema de enseñanza, los otros sistemas sólo pueden ayudar o contribuir al de enseñanza, que además se denomina de educación. Lo mismo ocurre con la reducción de la pobreza o la inclusión social en relación con los servicios sociales.

Esta concepción, unida al modo habitual de gobernar, centrado en la prestación de servicios financiados con fondos públicos, supone que la principal base organizativa de los gobiernos territoriales sean los sistemas de

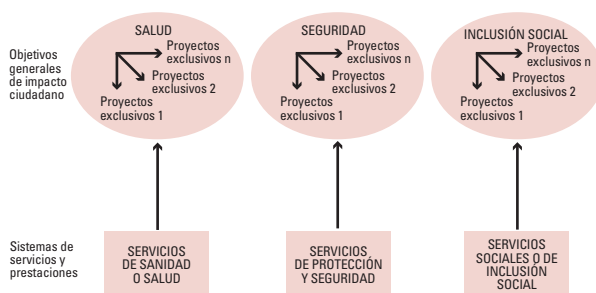
prestaciones y servicios. En esta organización, la provisión de estos servicios y su gestión directa o indirecta es la base del poder político en la administración. La organización estructurada por sistemas de servicios y prestaciones comporta:

- La fragmentación en la actuación del gobierno, puesto que se diluyen los objetivos de impacto ciudadano, y también es proclive al conflicto de competencias interdepartamental, que siempre suma cero, para adquirir mayores recursos escasos en competencia con otros departamentos y para hacerse con la competencia en las actuaciones dirigidas especialmente a determinados segmentos de población (mujeres, infancia, gente mayor, población drogodependiente...).
- A su vez, esta organización debilita la cooperación pública con las iniciativas privadas y ciudadanas al considerar como principal prioridad política la gestión de unos recursos públicos y no la coordinación de actuaciones para alcanzar un mayor impacto ciudadano.
- Todo ello obstaculiza la obtención de resultados en términos de desarrollo humano del territorio y de calidad de vida.

Hoy, dada la complejidad de los retos urbanos, resulta muy difícil mantener en la práctica la autosuficiencia de los departamentos centrados en los sistemas de prestaciones y servicios, pero esta visión o enfoque zombi (muerto viviente) y la falta de creatividad y capacidad de innovación asociada a la reproducción de hábitos de gobierno tan poderosos como caducos, dificultan la gestión integral de prestaciones organizadas por objetivos de impacto ciudadano.

En la figura 2 sintetizamos este poderoso y obsoleto enfoque o visión que comporta que los planteamientos de actuación integrales o simplemente transversales sean una quimera, es decir, no realizables.

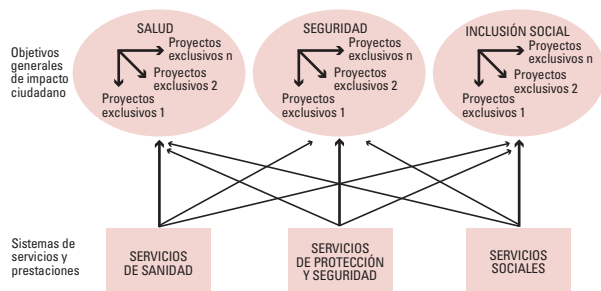
FIGURA 2 Esquema obsoleto o de sistemas cerrados



Para superar este enfoque, la gestión relacional opta por un planteamiento a la vez sencillo y evidente (véase la figura 3). Se considera que los objetivos principales de la política pública son los de impacto en las capacidades de desarrollo humano de la ciudadanía. Estos objetivos serán compartidos entre diferentes sistemas de servicios. Por ello, la política pública se basará en el desarrollo de proyectos cuyos objetivos son de impacto ciudadano

y, para alcanzarlos, articulará diferentes despliegues de prestaciones y servicios coordinados a tal fin.

FIGURA 3 Esquema de sistemas abiertos



Nota: La flecha mas grande significa que para la realización de un objetivo o proyecto compartido existe un sistema de servicios que tiene un papel principal.

El objetivo de impacto ciudadano de disminuir las probabilidades de que una persona o territorio sea víctima de agresión hacia sí mismo o sus bienes, es un objetivo compartido, como hemos señalado, entre empleo, enseñanza, servicios sociales, transporte, urbanismo, deporte, servicios culturales, etc., es decir, entre todas las prestaciones que estén relacionadas con la reducción de vulnerabilidad, la reacción ciudadana y el compromiso cívico.

Por esta razón, los avances o retrocesos de los proyectos se medirán por indicadores de impacto social o de resultados en la seguridad ciudadana sea en su sentido amplio o en el restringido, y de manera complementaria con indicadores de despliegue de servicios o de actividad de los mismos.

3.2. Capacidad de organización y acción de la ciudad para conseguir una mayor seguridad democrática e inclusiva

La mejora de la seguridad ciudadana requiere el aumento de la capacidad de organización y acción de la ciudad para abordar de manera compartida los retos de seguridad y compromiso cívico. Por capacidad de organización y acción entendemos las capacidades de asociación y compromiso cívico activo de la ciudadanía y la cooperación entre actores. Es decir, la colaboración público-privada e interinstitucional para establecer estrategias compartidas y desarrollar proyectos integrales o en red orientados, en nuestro caso, a la finalidad de mejorar la seguridad ciudadana.

¿Cuáles son los factores estructurantes de la capacidad de organización y acción o, lo que es lo mismo, de la construcción colectiva de una seguridad democrática y socialmente inclusiva? A mí entender, dada la experiencia en el desarrollo de políticas públicas generadoras de capital social en ciudades europeas y de América Latina, los principales son los siguientes:

1. *Existencia de una estrategia compartida sobre seguridad ciudadana* entre los principales actores de cuya interdependencia depende la seguridad en la ciudad. Es

decir, se trata de disponer de un marco de referencia para todas las políticas y los actores a partir del cual desarrollan sus propias políticas y actuaciones, y de unos proyectos clave cuya realización se comprometen conjuntamente a desarrollar. Una estrategia integral e integradora con claros compromisos de acción para mejorar la seguridad ciudadana en sentido amplio o restringido. Una estrategia en permanente actualización, sustentada en los retos de seguridad e inclusión social de las personas y basada en los intereses legítimos y las competencias de los principales actores.

2. *Un modelo de encuentro e interacción entre los principales actores*, adecuado a:

- Los retos y las exigencias del desarrollo contemporáneo, que permita enfrentar los conflictos inevitables con flexibilidad y confianza en llegar a acuerdos de mutuo beneficio.
- A las correlaciones de fuerza o equilibrios de poder entre ellos.
- A las prácticas organizativas que promuevan el respeto y el conocimiento mutuo y se orienten a la acción a partir de compromisos recíprocos.

El modelo de interacción entre los agentes económicos, sociales y políticos es clave para la determinación de la seguridad de una ciudad. La inflexibilidad del modelo y unas relaciones entre pocos producen desconfianza y, con ello, la falta de estrategia a medio y largo plazo. Un modelo abierto y flexible favorece la confianza y la apuesta empresarial y social, que se traduce en un importante desarrollo económico y social.

3. *Presencia de redes de actores para el desarrollo de proyectos integrales que son claves o estructurantes para avanzar en seguridad.* Los proyectos en red permiten articular esfuerzos de distintos actores públicos y privados al ser capaces de combinar los intereses y retos en objetivos comunes y socialmente útiles.

4. *Existencia de una cultura de acción y compromiso cívico* alejada tanto de la cultura de la satisfacción como de la queja, el burocratismo y el nihilismo. La cultura de acción debe proporcionar:

- Un sentimiento de pertenencia e identificación con la ciudad o región. Disponer de un sentido colectivo abierto, no cerrado.
- Actitud abierta, tanto a la innovación como a la integración social y cultural de nuevas gentes y a la inserción en estrategias territoriales más amplias que el propio municipio, la propia región y nación.
- Ilusión realista en el futuro, que permita ver más allá de las realidades si éstas son negativas y que genere expectativas racionales de colaboración y compromiso.
- Respeto y confianza en la actuación de los otros actores, que es la base para la generación del capital social.

5. *Soporte social y participación ciudadana.* Las estrategias y los principales proyectos estructurantes de la seguridad deben disponer de un importante soporte social y

éste será más efectivo si impulsa y garantiza la participación ciudadana entendida en dos sentidos: como garantía de que sus principales retos y expectativas en las estrategias son templados y como condición para su responsabilización e implicación social productora de capital social.

6. *Existencia de liderazgos formales e informales* entre los actores institucionales clave capaces de agrupar y representar a la mayoría de los intereses, con capacidad de pacto y de respeto institucional a sus decisiones. El liderazgo principal debe corresponder, como hemos señalado, a la institución más democrática, es decir, la escogida por toda la ciudadanía; de lo contrario nos encontraríamos con un liderazgo corporativo a partir del cual no es posible construir el interés general, puesto que se reduce el corporativo. El grado de liderazgo de las instituciones representativas en el proceso de gobernanza de las comunidades derivará de su capacidad para implicar al resto de actores, agentes y personas presentes en la sociedad en la construcción de un modelo de futuro compartido⁶.

7. *Articulación de políticas regionales y locales*. Se trata de concebir la región o el área metropolitana como sistema de ciudades y municipios interdependientes o autoinsuficientes, con la capacidad de:

- a) Combinar las políticas regionales y locales con objetivos e instrumentos en el conjunto del territorio con las estrategias locales de seguridad, capaces de dar especificidad e integridad al conjunto de acciones fortaleciendo la cooperación interinstitucional, pública y la colaboración ciudadana.
- b) Articular los municipios no a partir de una organización territorial fija, sino de manera flexible y adaptable en función del proyecto-red. Es decir, de los territorios que abarca el desarrollo del proyecto.
- c) Disponer de reglas de juego formales e informales que pautan la interacción entre administración regional y las municipales, así como las intermunicipales.

3.3. La gobernanza democrática se asienta en un conjunto de técnicas e instrumentos

La gobernanza y su modo de gestión específico –la gestión relacional o de las interdependencias– se basan en técnicas e instrumentos que hacen de ella una herramienta eficaz para la mejora de la capacidad de organización. En una publicación del Área de Promoción Económica de la Diputación de Barcelona⁷, he especificado y explicado las características de una serie de técnicas que ya han demostrado su eficacia en la gestión relacional y que enumero seguidamente sin explicarlas para que el lector conozca que existe ya un amplio abanico:

1. *Los planes estratégicos*, desarrollados en los territorios a partir de la cooperación pública-pública y privada

y la participación ciudadana, constituyen un buen inicio de la gestión relacional propia de la gobernanza al dotar a los territorios de una estrategia compartida entre los principales actores y con un amplio apoyo social. La planificación estratégica así entendida constituye propiamente la fase inicial o de planificación propiamente dicha de la gestión de la interdependencias o gestión estratégica⁸. La metodología de los planes estratégicos es un buen instrumento para el inicio de la gobernanza territorial⁹.

2. *La negociación relacional de los conflictos públicos*. Las técnicas de negociación relacional constituyen un buen instrumento para el desarrollo de la gestión de interdependencias o gestión relacional. La negociación relacional es un tipo de negociación que se caracteriza porque el resultado que se busca por parte de uno de los negociadores es prioritariamente consolidar y mejorar la relación entre los protagonistas de la negociación, para obtener una mayor confianza mutua y poder desarrollar proyectos sobre la base de la cooperación.

3. *Técnicas de mediación*. En la perspectiva de la gobernanza, en la que los gobiernos locales y regionales asumen el liderazgo en la construcción colectiva del territorio, la mediación es sin duda uno de los recursos de los profesionales de la política y de la administración. En la mediación, el papel de la administración es intervenir para que una situación conflictiva entre actores sociales pueda encontrar una solución y, en el proceso, mejore la imagen mutua de las partes y la confianza entre ellas. La acción del gobierno es ser catalizador de un acuerdo sin convertirse en parte del mismo.

4. *Técnicas de participación ciudadana y soporte social a las políticas públicas*. De las estrategias de participación se debe pasar a la participación como estrategia para fortalecer la capacidad de organización y acción. De la multitud de técnicas de participación, en gestión relacional resultan especialmente útiles las que:

- a) Se basan en procedimientos claros y sencillos con finalidades precisas que facilitan la expresión de ideas y retos sobre un asunto, y por supuesto impiden que los debates se eternicen. Participación es método y organización. De lo contrario, la participación se reduce a pocos participantes y además poco reflexivos, dado que su interés es menos convencer que imponer por agotamiento.
- b) Que ayuden a generar confianza, colaboración y responsabilidad ciudadana en los acuerdos que se deriven.
- c) Que permitan legitimar objetivos y proyectos de la ciudad y obtener un importante soporte ciudadano a los mismos.

5. *Métodos y técnicas de gestión de proyectos en red*. Las técnicas para la gestión de redes son fundamentalmente de dos tipos:

6 Véase SUBIRATS (2003).

7 PASCUAL (2007).

8 Para un desarrollo de esta tesis véase PASCUAL (2001).

9 PASCUAL (1990). En este libro expongo un conjunto de métodos y técnicas que son útiles para la elaboración de planes estratégicos territoriales que sirvan como inicio de la gobernanza territorial.

- La gestión de la dinámica de la red, que abarca desde la inclusión de los actores clave hasta el fomento de proyectos que consoliden los intereses comunes.
- Las técnicas de gestión de estructuras para adecuarlas a los objetivos por las que se crearon y permitan fortalecer una cultura o una perspectiva común.

Es particularmente útil para la gestión de redes el uso de las matrices de actores en el marco de la dirección sistémica por objetivos¹⁰.

6. *Gestión de la cultura emprendedora y cívica de la ciudadanía*. La tecnología para fortalecer las características de una cultura emprendedora y de acción entre la ciudadanía es muy reciente. No obstante, se dispone de instrumentos que tienen importantes impactos que se notan en el corto plazo. Nos referimos a las técnicas del *city o regional marketing* interno; es decir, el que se dirige a la identificación de los propios ciudadanos con el territorio¹¹.

7. *“Coaching” para el liderazgo habilitador*. En gobernanza, lo que se fortalece es el valor de representación del político y se requiere capacidad para escuchar, dialogar, comprender, convencer, conmover y motivar para la acción colectiva y la responsabilización y el compromiso social de la ciudadanía. Por otra parte, en gobernanza, los resultados de su acción ya no son tanto los servicios como el nivel general de desarrollo económico y social alcanzado en el territorio durante su mandato y el grado de cohesión social logrado con la ciudadanía. Es preciso presentar el balance de su gestión relacional y para ello se necesitan nuevas formas, nuevas actitudes y nuevas habilidades.

8. *Técnicas de construcción de consensos*. No es necesario insistir en la importancia de estas técnicas en gobernanza. De hecho, las citadas anteriormente sobre negociación relacional y participación ciudadana influyen necesariamente en el consenso, pero existe una gran pluralidad de metodologías y técnicas, aparte de las citadas y ampliamente contrastadas, para, con la debida adaptación, poder utilizarlas en los distintos ámbitos en los que se desenvuelve este nuevo arte de gobernar.

9. *Enfoque comprensivo en ciencias sociales*. En gobernanza es necesario comprender lo que dice cada actor en su contexto social y entender no sólo qué expresa, sino cómo y por qué lo dice. La comprensión de los actores y el análisis de los conflictos desde las distintas perspectivas de las partes es condición absolutamente necesaria, aunque por supuesto insuficiente, para el buen desarrollo de la gobernanza. Se trata de hacer inteligible la base

subjetiva en la que descansan los fenómenos sociales. El análisis objetivo de los fenómenos sociales es perfectamente posible y compatible con el hecho de que las acciones humanas tengan un carácter subjetivo. Este enfoque, también denominado interpretativo de la acción social, tiene en Max Weber¹² su autor más clásico y se dirige a comprender el sentido de una acción para un actor dando a conocer los motivos entre la actividad objetivamente observada y su sentido para dicho actor.

10. *Dirección sistémica por objetivos*¹³. Las técnicas de dirección por objetivos son un buen instrumento para la gestión relacional, y no la dirección basada en procedimientos protocolizados para llegar a un resultado, puesto que se trata de establecer objetivos comunes a un conjunto de actores que constituyen un sistema social y, de acuerdo con éstos, concretar de manera innovadora esos objetivos en proyectos que deben gestionarse en red.

4. Referencias bibliográficas

BAUMAN, Z. *Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores*. Barcelona: Paidós, 2007.

BECK, U. *La sociedad del riesgo mundial: En busca de la seguridad perdida*. Barcelona: Paidós, 2008.

BORJA, J. *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza, 2003.

CURBET, J. *El rey desnudo. Un análisis de la (in)seguridad ciudadana*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya, 2010.

CURBET, J. (coord.). “La ciudad del miedo”. En: *Cuaderno Central de Barcelona Metrópolis*, n.º 77 (2010).

LAHOSA, J.M.; MOLINAS, P. “La seguretat, un compromís de la ciutat”. Barcelona: Aula Barcelona, colección Model Barcelona, Quaderns de gestió, n.º. 14 (2003).

PASCUAL ESTEVE, J.M.; GODAS, X. (coord.). *El buen gobierno 2.0. La gobernanza democrática territorial*. Valencia: Tirant lo Blanc, 2010.

PASCUAL ESTEVE, J.M. *La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Barcelona: Diputación de Barcelona, 1999.

PASCUAL ESTEVE, J.M. *De la planificación a la gestión estratégica*. Barcelona: Diputación de Barcelona, Colección Elements de Debat Territorial, n.º 13 (2001).

PASCUAL ESTEVE, J.M. *La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática: Los planes estratégicos de 2.ª generación*. Barcelona: Diputación de Barcelona, 2007.

PASCUAL ESTEVE, J.M.; PASCUAL GUITERAS, J. “El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades”, *Gobernanza*, n.º 19 (2010).

PRATS I CATALÀ, J. “Liberalismo y democracia”, *Gobernanza*, n.º 19 (2010).

PRATS I CATALÀ, J. *A los príncipes republicanos: Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*. Madrid: INAP, 2006.

PUIG, T. *La comunicación cómplice con los ciudadanos*. Madrid: Siglo XXI, 2003.

SUBIRATS, J. “¿Qué gestión pública para qué sociedad? Una mirada retrospectiva sobre el ejercicio de la gestión pública en la sociedades europeas actuales”, *Boletín TOP*, n.º 6, 2003 (publicación virtual en www.top.org.ar).

¹⁰ Véase PASCUAL (1999), págs.157-162.

¹¹ Véase PUIG (2003).

¹² Podemos encontrar la exposición metodológica de la sociología comprensiva en sus obras *Sobre la teoría de las ciencias sociales* (Barcelona: Península, 1971) y también en *Economía y sociedad*, en la que mantiene la importancia de lo subjetivo para el análisis sociológico.

¹³ Para conocer el enfoque sistémico se recomienda la lectura de L. BERTALANFFY, *La teoría general de sistemas*.